

BAB IV

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

1. Kewajiban Pendaftaran di tiap Tempat Usaha/Gerai (Outlet)

Salah satu tugas pokok administrasi perpajakan adalah pengidentifikasian wajib pajak potensial (Bird; 1992, 99) dan pendaftaran (Tanzi dan Pallechio dalam Ott; 2001, 3). Brooks (2001, 32) juga menegaskan bahwa untuk meningkatkan jumlah pembayar pajak perlu aturan legal untuk membentuk administrasi pajak yang efektif, yang salah satunya mengenai aturan tentang keberadaan kewajiban pajak individual. Lemus (1973, 198) menegaskan bahwa suatu administrasi pajak yang benar dimulai dari pemrosesan daftar wajib pajak, yang memuat seluruh data identifikasi, termasuk aktivitas dan lokasi. Silvani (1992, 276) juga menyatakan bahwa suatu lokasi atau cabang harus terhubung dengan Nomor Pokok Wajib Pajak. Hal ini telah terakomodir dengan adanya pemberian kode lokasi (001) bagi tempat usaha Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, dengan Nomor Pokok Wajib Pajak yang sama dengan NPWP domisili. Jadi dapat disimpulkan bahwa secara administrasi, kewajiban pendaftaran bagi orang pribadi pengusaha tertentu di masing-masing tempat usaha sudah tepat.

Pengidentifikasian Wajib Pajak akan membawa pada pencapaian prinsip keadilan dengan cara membuat semua pihak yang diwajibkan oleh Undang-Undang untuk membayar pajak melakukan kewajiban tersebut, juga mencegah Wajib Pajak yang jujur berhenti membayar hanya karena melihat banyak orang yang seharusnya sudah wajib membayar pajak tidak melakukannya karena terlewat oleh administrasi pajak (Lemus; 1973, 198).

Kewajiban orang pribadi untuk mendaftarkan tempat usahanya ke Kantor Pelayanan Pajak setempat akan membuat orang pribadi yang mempunyai usaha dapat terjaring dalam sistem perpajakan. Dengan mendaftarkan tempat usahanya, orang pribadi tersebut akan memperoleh NPWP lokasi (dengan kode 001) di samping NPWP domisili (kode 000) yang telah dimilikinya. NPWP lokasi tersebut akan terlihat di master file Direktorat Jenderal Pajak bersama-sama

dengan NPWP domisili. Dengan adanya informasi tentang Wajib Pajak lokasi akan membuat Wajib Pajak tersebut tidak dapat menyembunyikan kenyataan bahwa ia memiliki usaha di lokasi-lokasi yang tertera di master file, yang pada akhirnya ia harus memasukkan penghasilan yang diperolehnya dari lokasi tersebut pada Surat Pemberitahuan Tahunan PPh Orang Pribadi.

Pemikiran tersebut dapat membawa pada pencapaian prinsip keadilan, karena orang-orang yang memiliki penghasilan akan sama-sama terjaring dalam sistem perpajakan. Tetapi perlu diingat bahwa keadilan ini hanya dapat dicapai jika kewajiban ini diterapkan pada seluruh wajib pajak, sesuai dengan yang diungkapkan Vanistendael (1996, vol 2, 19), bahwa di samping arti substatif, prinsip keadilan juga memiliki arti prosedural, yakni hukum harus diterapkan secara lengkap dan menyeluruh, tanpa memperhatikan status orang yang terlibat. Ini artinya tidak ada yang menerima perlakuan keistimewaan atau diskriminasi dalam penerapan hukum.

Pada peraturan mengenai Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu ini, terdapat pengecualian bagi perdagangan kendaraan bermotor dan restoran. Selanjutnya ditegaskan bahwa yang dimaksud sebagai orang pribadi pengusaha tertentu adalah orang pribadi yang melakukan kegiatan perdagangan grosir dan atau eceran barang-barang konsumsi melalui tempat usaha/gerai (outlet) yang tersebar di beberapa lokasi, sehingga dapat disimpulkan bahwa orang pribadi yang melakukan kegiatan jasa melalui beberapa lokasi juga tidak termasuk dalam aturan ini. Demikian pula dengan orang pribadi yang melakukan kegiatan perdagangannya hanya dari satu tempat usaha. Pengecualian ini dirasakan oleh Wajib Pajak sebagai suatu bentuk ketidakadilan.

Pengecualian tersebut sebenarnya hanya berlaku bagi kewajiban pengenaan pajak penghasilan pasal 25 sebesar 2% dari penghasilan bruto yang diperlakukan final. Sedangkan untuk kewajiban pendaftaran di lokasi usaha, tetap harus dilaksanakan, walaupun status yang ditetapkan adalah cabang, dan bukan orang pribadi pengusaha tertentu. Dengan demikian peraturan ini tidak mengecualikan pedagang kendaraan bermotor, restoran, usaha jasa, serta orang pribadi yang hanya memiliki satu tempat usaha dari kewajiban mendaftarkan diri di lokasi usaha. Peraturan ini hanya mengecualikan pihak-pihak tersebut dari pengukuhan sebagai orang pribadi pengusaha tertentu.

Dikecualikannya pedagang kendaraan bermotor dalam definisi orang pribadi pengusaha tertentu memiliki alasan yang logis. Harga jual kendaraan bermotor sangat tinggi jika dibandingkan dengan harga barang konsumsi lain, sedangkan keuntungan yang diterima rendah. Marjin penjualan kendaraan bermotor hanya berkisar antara 5% sampai dengan 10%, sebelum dikurangi dengan biaya operasional. Margin tersebut akan lebih kecil lagi jika dilakukan oleh pedagang kendaraan bermotor bekas. Pengenaan pajak sebesar 2% dari omset tentu akan lebih besar daripada pajak yang dibayar jika dihitung dengan menggunakan tarif umum yang didasarkan pada penghasilan neto.

Sementara pengecualian terhadap usaha restoran dilakukan dengan alasan banyaknya usaha restoran yang dijalankan dengan sistem franchise. Dengan sistem franchise biaya yang dikeluarkan tentu tidak sama dengan restoran yang dikelola tanpa sistem franchise. Jika dikukuhkan sebagai orang pribadi pengusaha tertentu, maka pengusaha restoran memiliki kewajiban untuk membayar pajak penghasilan sebesar 2% dari omset. Dengan struktur biaya yang berbeda, maka dua restoran dengan omset sama akan memperoleh penghasilan neto yang, sehingga pajak yang dikenakan tidak dapat disamakan.

Jasa yang dilakukan oleh orang pribadi dari beberapa lokasi usaha tidak termasuk dalam definisi orang pribadi pengusaha tertentu, karena penghasilan yang diperoleh dari beberapa jenis jasa telah dilakukan pemotongan pajak oleh pihak yang membayarkan.

Meskipun demikian, pengecualian tersebut berpotensi menyebabkan ketidakadilan. Jika pihak yang dikecualikan tersebut memiliki penghasilan yang sama dengan orang pribadi pengusaha tertentu, tetapi karena tidak memiliki kewajiban untuk membayar pajak penghasilan pasal 25 sebesar 2% dari omset yang diperlakukan final, maka orang pribadi tersebut dapat menghitung pajak penghasilannya dengan menggunakan tarif umum, dengan terlebih dahulu mengurangkan biaya-biaya dan PTKP. Perbedaan tarif dan dasar penghitungan pajak penghasilan tersebut akan menghasilkan perbedaan jumlah pajak yang harus dibayar oleh dua Wajib Pajak dengan penghasilan sama. Hal demikian akan menimbulkan ketidakadilan.

Silvani mengusulkan bahwa salah satu cara yang digunakan untuk mendeteksi Wajib Pajak yang belum terdaftar, terutama Wajib Pajak kecil, adalah dengan melakukan pencarian atau kunjungan *door-to-door* dalam suatu wilayah geografis tertentu, melakukan pengecekan apakah seluruh individu atau perusahaan yang terlibat dalam suatu aktivitas usaha di daerah tersebut telah terdaftar. Cara ini telah ditempuh oleh Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua melalui program *canvassing*. Dalam kaitannya dengan pelaksanaan kebijakan kewajiban pendaftaran di KPP Lokasi bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, kegiatan tersebut telah dilaksanakan di pusat perbelanjaan ITC Roxy Mas.

Dari seluruh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang terdaftar di KPP Pratama Jakarta Gambir Dua sebanyak 222 Wajib Pajak, sebanyak 215 Wajib Pajak, atau 97%, berlokasi di ITC Roxy Mas. Hal ini menunjukkan bahwa potensi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu di wilayah kerja KPP Pratama Jakarta Gambir Dua memang terletak di ITC Roxy Mas.

Berdasarkan data yang diperoleh peneliti, dari 717 toko yang ada di ITC Roxy Mas yang potensial untuk menjadi Wajib Pajak orang pribadi, hanya sebesar 390 pemilik usaha yang telah memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak, dan dari jumlah tersebut sebanyak 215 merupakan Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu. Jika dilihat dari persentase, maka hanya sekitar 54% toko yang telah terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua. Sedangkan sisanya sebesar 56% masih belum dapat dijaring oleh sistem perpajakan.

Data tersebut menunjukkan bahwa usaha yang dilakukan untuk mendaftarkan orang pribadi pengusaha tertentu yang ada di wilayah kerja KPP Pratama Jakarta Gambir Dua belum memperoleh hasil yang maksimal. Sampai saat ini masih ada sekitar 56% dari kios yang ada di pusat perbelanjaan tersebut belum terdaftar. Adanya subyek pajak yang belum terdaftar ini merupakan ketidakadilan, karena ada subyek pajak yang seharusnya menjadi Wajib Pajak tetapi tidak terdaftar dalam administrasi perpajakan, sehingga penyelenggaraan pemungutan pajak menjadi tidak adil. Subyek pajak yang belum terdaftar sudah pasti tidak membayar pajak sementara subyek pajak yang telah menjadi Wajib

Pajak harus membayar pajak, padahal kondisi subyek pajak tersebut sama, yaitu sama-sama sebagai pengusaha di tempat yang sama.

Adanya Wajib Pajak yang belum terdaftar mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan ini belum efektif, karena menurut Silvani (1992, 275), administrasi pajak yang efektif harus dapat mengatasi hal-hal yang menyebabkan *shortfall* dalam hal Wajib Pajak yang belum terdaftar.

Tujuan administrasi perpajakan adalah untuk mendorong kepatuhan wajib pajak secara sukarela. Kepatuhan sukarela dapat ditingkatkan apabila administrasi berhasil menetapkan bahwa ketidakpatuhan dapat terdeteksi dan denda dapat diterapkan secara efektif (Bird dan Jantscher, 1992: 274). Akan tetapi pada implementasi kebijakan ini, kepatuhan wajib pajak secara sukarela belum terwujud. Wajib Pajak memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak karena hasil penyisiran petugas, bukan karena mendaftar sendiri ke kantor pajak. Sedangkan penerapan sanksi bagi para wajib pajak yang belum terdaftar belum diterapkan.

Tidak adanya sanksi bagi pelanggar disoroti oleh Suandy sebagai salah satu hal yang mempengaruhi kepatuhan Wajib Pajak. Tidak adanya sanksi bagi Wajib Pajak yang belum terdaftar juga menunjukkan tindakan yang tidak tegas terhadap ketidakpatuhan, yang oleh Zain dijadikan salah satu faktor yang menjadi indikator hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem perpajakan. Sementara hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem perpajakan menunjukkan hubungan masyarakat dengan institusi pajak yang tidak baik, yang menurut ilmu sosial yang dikemukakan oleh Brooks sebagai faktor yang mempengaruhi kepatuhan Wajib Pajak. Rendahnya *law enforcement* ini akan menyebabkan Wajib Pajak merasa bahwa dengan tidak mendaftar sebagai Wajib Pajak justru akan membawa keuntungan baginya karena tidak perlu membayar pajak dan tidak terkena denda apa pun, sehingga Wajib Pajak tersebut akan tetap menolak pada saat akan didaftarkan.

Wajib Pajak yang tidak mendaftar dengan “bercermin” pada Wajib Pajak lain yang juga belum terdaftar menunjukkan lingkungan Wajib Pajak yang tidak sehat. Lingkungan Wajib Pajak yang tidak sehat ini juga dapat mengurangi kepatuhan terhadap peraturan perpajakan. Solusi untuk mengatasi masalah ini adalah dengan mengubah lingkungan, seperti juga yang disarankan oleh Bird.

Jalan yang dapat ditempuh adalah dengan mengadakan pendidikan tentang perpajakan secara terus menerus. Selain itu dengan menerapkan sanksi perpajakan bagi mereka yang tidak patuh dapat membawa *deterrent effect* bagi Wajib Pajak yang lain.

Kerjasama dengan pihak pengelola gedung juga dapat memudahkan pihak kantor pajak untuk mengidentifikasi pemilik dan penyewa gerai yang ada di gedung pertokoan tersebut. Kantor pajak dapat meminta kepada pihak pengelola gedung untuk selalu memiliki data dan identitas pemilik usaha di gedung tersebut, di mana data tersebut selalu diperbaharui, sehingga dapat ditetapkan pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak secara jabatan, walaupun Wajib Pajak menolak untuk menyerahkan identitasnya.

2. Kewajiban Pembayaran Pajak Penghasilan Pasal 25 Sebesar 2% dari Peredaran Bruto dan Perlakuan atas Pembayaran tersebut

Schedular taxation sebagai salah satu sistem pemajakan bagi orang pribadi membedakan perlakuan pajak berdasarkan jenis penghasilannya. Artinya suatu jenis penghasilan mempunyai perlakuan pajak yang berbeda dengan jenis penghasilan lainnya. Sistem pemajakan ini tidak memandang subjek pajak yang menerima penghasilan ini. Sedangkan pada kebijakan ini, pajak penghasilan pasal 25 sebesar 2% dikenakan pada peredaran bruto yang diperoleh dari perdagangan grosir dan atau eceran barang-barang konsumsi melalui tempat usaha/gerai (outlet), tetapi dibatasi hanya bila perdagangan ini dilakukan oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu. Jika perdagangan semacam ini dilakukan oleh Wajib Pajak lain yang tidak termasuk orang pribadi pengusaha tertentu maka peraturan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 sebesar 2% dari omset ini tidak berlaku. Demikian juga jika perdagangan ini dilakukan oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki penghasilan lain, maka penghasilan dari usaha perdagangan ini digabung dengan penghasilan lain untuk kemudian diterapkan tarif progresif, dan pembayaran pajak penghasilan pasal 25 ini diperlakukan sebagai kredit pajak. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa kebijakan ini bukanlah *schedular taxation* murni, karena hanya diterapkan pada Wajib Pajak tertentu dalam keadaan tertentu pula.

Karena ditujukan pada kelompok subjek pajak tertentu, maka kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu ini dapat dikatakan merupakan metode *presumptive taxation*. Sebagian besar orang pribadi pengusaha tertentu adalah pembayar pajak kecil, yang oleh Musgrave disarankan menjadi subyek dari sistem pemajakan *presumptive*. Perdagangan kecil ini oleh beberapa ahli dimasukkan sebagai kelompok yang sulit untuk dipajaki (*hard-to-tax*). Salah satu faktor yang berkontribusi dalam membuat kelompok ini sulit untuk dipajaki adalah jumlah mereka yang sangat banyak dan penjualan yang mereka lakukan kebanyakan kepada masyarakat luas secara tunai.

Pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu sebesar 2% dari peredaran bruto sebenarnya merupakan bentuk dari *presumptive taxation*. Penentuan besarnya pajak yang didasarkan pada peredaran bruto ini menurut Bulutoglu (dalam Bird dan Wallace; 2003, 10-11) merupakan salah satu pendekatan penilaian dalam metode anggapan (*presumptive*), yaitu sistem yang menerapkan pajak atas penerimaan kotor atau peredaran usaha.

Meskipun kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu sebesar 2% dari peredaran bruto merupakan metode anggapan yang diperkenankan secara teoritis, perlu ditinjau apakah kebijakan ini telah sesuai dengan asas keadilan, yang merupakan salah satu asas yang harus dipegang teguh dalam membuat suatu kebijakan pajak.

Pendapat para ahli menyatakan bahwa apabila asas keadilan ingin diterapkan dalam sistem pajak penghasilan, maka harus dipenuhi syarat keadilan horizontal dan keadilan vertikal. Pandangan tersebut dijabarkan oleh Mansury (2002,17) sebagai berikut : “Pajak Penghasilan itu sesuai dengan asas keadilan, apabila semua orang dengan tambahan kemampuan ekonomis yang sama tanpa memperhatikan sumber penghasilan dan tanpa membedakan jenis-jenis penghasilannya dikenakan pajak yang sama, sedangkan orang-orang dengan tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda dikenakan PPh yang berbeda setara dengan perbedaannya”.

Sehubungan dengan pendapat tersebut, maka analisis mengenai keadilan atas pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 atas Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu akan ditinjau dari sisi keadilan horizontal dan keadilan vertikal, dengan mengacu pada lima syarat keadilan horizontal dan dua syarat keadilan vertikal yang diajukan oleh Mansury (2000, 4-5).

Syarat keadilan horizontal yang pertama adalah definisi penghasilan. Penghasilan yang dikenakan pajak memenuhi suatu definisi tentang penghasilan yang paling mencerminkan kemampuan untuk membayar dari semua Wajib Pajak. Satu-satunya konsep penghasilan yang memungkinkan penerapan pemungutan pajak berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay approach*) adalah *Accretion Concept of Income*. Konsep ini dianggap paling mencerminkan keadilan. Pada konsep ini penghasilan didefinisikan sebagai tambahan kemampuan untuk menguasai barang dan jasa yang didapat Wajib Pajak dalam tahun pajak yang berkenaan. Penghasilan adalah jumlah dari nilai konsumsi dan nilai perubahan harta.

Pada kebijakan ini, pengenaan pajak penghasilan didasarkan pada peredaran bruto. Jadi peredaran bruto dijadikan definisi penghasilan. Sementara peredaran bruto belum tentu merupakan tambahan kemampuan ekonomis bagi penjual. Agar dapat digunakan untuk menguasai barang dan jasa, maka peredaran usaha harus dikurangkan dulu dengan biaya-biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara peredaran usaha tersebut. Selisih dari peredaran usaha dengan biaya itulah yang disebut tambahan kemampuan ekonomis.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan ini tidak memenuhi syarat pertama dari keadilan horizontal, yaitu definisi penghasilan. Kebijakan ini menjadikan peredaran bruto sebagai penghasilan yang dikenakan pajak, sedangkan peredaran bruto bukanlah tambahan kemampuan ekonomis, yang merupakan konsep penghasilan yang paling mencerminkan keadilan.

Syarat keadilan horizontal yang kedua adalah *globality*. Dalam menentukan objek pajak seharusnya dimasukkan semua tambahan kemampuan ekonomis. Semua tambahan ekonomis tersebut merupakan ukuran dari keseluruhan kemampuan membayar (*the-global-ability-to-pay*), oleh karena itu

harus dijumlahkan sebagai satu obyek pajak. *Global income* digunakan sebagai indeks untuk membandingkan kemampuan membayar Wajib Pajak yang satu dengan Wajib Pajak yang lain. Pengertian penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya tidak membedakan sumbernya dan tidak menghiraukan pemakainya (Schanz dalam Mansury : 1996, 62).

Peraturan mengenai pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 terhadap orang pribadi pengusaha tertentu secara tersirat membedakan antara penghasilan yang diperoleh dari kegiatan perdagangan di lebih dari satu tempat usaha dengan penghasilan lain. Hal ini tampak dari perbedaan perlakuan atas pembayaran PPh pasal 25 tersebut antara Wajib Pajak yang semata-mata hanya memiliki penghasilan dari usaha dagangnya dengan Wajib Pajak yang memiliki penghasilan lain. Perbedaan ini selanjutnya akan berdampak pada cara penghitungan pajak antara Wajib Pajak yang semata-mata hanya memiliki penghasilan dari usaha dagangnya dengan Wajib Pajak yang memiliki penghasilan lain, yang pada akhirnya akan menghasilkan pajak terutang yang berbeda pula.

Hal tersebut tentu tidak sesuai dengan *globality* sebagai salah satu syarat keadilan horizontal, karena seharusnya seluruh tambahan kemampuan ekonomis yang diterima, baik yang hanya melalui usaha perdagangan, ataupun yang memiliki penghasilan lain merupakan ukuran dari kemampuan membayar pajak. Perbedaan perlakuan tersebut menyiratkan bahwa seolah-olah terdapat perbedaan kemampuan membayar pajak antara Wajib Pajak yang semata-mata hanya memiliki penghasilan dari usaha dagangnya dengan Wajib Pajak yang memiliki penghasilan lain, walaupun secara total penghasilan mereka sama.

Syarat ketiga dari keadilan horizontal adalah *net income*. Syarat ini menyatakan bahwa yang menjadi *ability-to-pay* adalah jumlah neto setelah dikurangi semua biaya untuk mendapatkan, menagih, dan memelihara penghasilan itu, sebab penerimaan atau perolehan yang dipakai untuk mendapatkan penghasilan, tidak dapat dipakai lagi untuk kebutuhan Wajib Pajak, jadi yang dipakai untuk biaya tersebut tidak merupakan tambahan kemampuan ekonomis Wajib Pajak.

Syarat ini sesuai dengan pengertian penghasilan dalam Undang-Undang Pajak Penghasilan, yaitu tambahan kemampuan ekonomis yang diterima atau diperoleh Wajib Pajak, yang dapat dipakai untuk konsumsi atau menabuh kekayaan Wajib Pajak, salah satu bentuknya adalah laba usaha. Konsep tambahan kemampuan ekonomis ini juga sesuai dengan pandangan Schanz dalam Mansury (1996, 62) bahwa penghasilan untuk keperluan perpajakan seharusnya lebih menekankan pada kemampuan ekonomis yang dapat dipakai untuk menguasai barang atau jasa, dan bahwa penerimaan atau perolehan tersebut merupakan tambahan kemampuan ekonomis, atau yang lebih dikenal dengan *accretion concept of income*.

Konsep tambahan kemampuan ekonomis ini merupakan satu-satunya konsep yang memungkinkan penerapan pemungutan pajak berdasarkan kemampuan membayar (*ability to pay approach*), yang merupakan salah satu pendekatan yang diajukan oleh Musgrave dan Musgrave (1980, 238) berkenaan dengan keadilan dalam pemungutan pajak. Agar memenuhi asas keadilan, maka pemungutan pajak harus dikenakan kepada orang-orang pribadi sebanding dengan kemampuannya untuk membayar (*ability-to-pay*) pajak tersebut (Smith; 1976, vol 2, 350).

Pada peraturan mengenai pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 25 terhadap orang pribadi pengusaha tertentu, tarif sebesar 2% dikenakan atas peredaran bruto. Pajak yang dikenakan atas peredaran bruto ini tidak memperhatikan dan tidak memperhitungkan biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh pedagang dalam usahanya untuk memperoleh penghasilan tersebut. Secara ekstrim peraturan ini tidak mempedulikan apakah Wajib Pajak memperoleh keuntungan atau mengalami kerugian. Berapapun keuntungan atau penghasilan neto yang diperoleh pedagang, atau bahkan jika Wajib Pajak mengalami kerugian, pajak penghasilan pasal 25 tetap harus dibayar dengan tarif 2% dari peredaran bruto. Tampak bahwa peraturan ini menggunakan anggapan yang biasa digunakan dalam metode pemajakan anggapan (*presumptive taxation*) bahwa pendapatan pembayar pajak tidak kurang dari jumlah yang diperoleh dari hasil penerapan metode ini. Padahal metode pemajakan anggapan ini sesungguhnya hanya memberikan metode alternatif dalam menilai kewajiban pajak bagi pembayar pajak yang tidak

menyelenggarakan pembukuan yang baik. Bagi Wajib Pajak yang menyelenggarakan pembukuan, penerapan metode ini dapat dirasa kurang tepat dan adil, karena Wajib Pajak dapat menghitung berapa penghasilan bersih yang diterimanya.

Seandainya pajak sebesar 2% ini ternyata lebih besar dari penghasilan neto (laba) yang diperoleh Wajib Pajak, tentu laba yang ada akan habis untuk membayar pajak. Keadaan akan semakin tidak adil jika ternyata dalam usahanya Wajib Pajak mengalami kerugian. Kerugian tersebut masih harus ditambah lagi dengan kewajiban Wajib Pajak untuk membayar pajak penghasilan pasal 25. Jika Wajib Pajak tersebut tidak memiliki penghasilan lain, maka pembayaran pajak tersebut akan diperlakukan sebagai pelunasan pajak penghasilan untuk tahun tersebut (diperlakukan final), padahal jika dihitung dengan cara biasa, seharusnya pajak yang harus dibayar tidak sebesar itu, atau bahkan nihil. Keadaan tersebut menggambarkan bahwa kewajiban membayar pajak penghasilan pasal 25 berdasarkan peredaran bruto tidak berdasarkan kemampuan membayar (*ability-to-pay*) pajak dari Wajib Pajak. Hal ini menunjukkan ketidakadilan yang timbul dari penetapan peredaran bruto sebagai dasar pengenaan pajak penghasilan.

Jadi pengenaan pajak penghasilan pasal 25 yang didasarkan pada peredaran bruto menyalahi syarat keadilan horizontal yang ketiga yakni bahwa pajak penghasilan seyogyanya dihitung berdasarkan penghasilan neto Wajib Pajak sebagai pendekatan kemampuan membayar dari Wajib Pajak yang bersangkutan.

Syarat keadilan horizontal keempat adalah adanya *personal exemption*, yaitu untuk Wajib Pajak orang pribadi harus diperkenankan suatu pengurangan dari penghasilan neto untuk memelihara dirinya sendiri. *Personal exemption* dapat dianggap sebagai biaya yang harus dikeluarkan untuk memungkinkan Wajib Pajak perseorangan tersebut mempunyai kemampuan untuk menghasilkan atau melakukan pekerjaannya. Pengurangan ini dalam sistem perpajakan di Indonesia dikenal sebagai Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP), yang besarnya disesuaikan dengan keadaan Wajib Pajak. Wajib Pajak dengan tanggungan keluarga lebih banyak akan memperoleh pengurangan (PTKP)

dengan jumlah yang lebih besar daripada Wajib Pajak yang tidak memiliki tanggungan.

Pajak penghasilan pasal 25 sebesar 2% yang harus dibayar oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dikenakan langsung dari peredaran bruto tanpa terlebih dahulu dilakukan pengurangan untuk Penghasilan Tidak Kena Pajak (PTKP). Kesamaan tarif sebesar 2% yang diterapkan terhadap semua orang pribadi pengusaha tertentu menunjukkan bahwa tidak ada pengurangan pribadi (PTKP) yang telah diperhitungkan dalam menetapkan tarif sebesar 2% tersebut. Jika PTKP telah dipertimbangkan dalam menetapkan besaran tarif, seharusnya terdapat perbedaan tarif antara orang pribadi yang tidak memiliki tanggungan (seharusnya mendapatkan PTKP Rp 13.200.000) dengan orang pribadi yang memiliki tanggungan keluarga banyak (seharusnya mendapatkan PTKP sebesar Rp 14.400.000 sampai dengan Rp 18.000.000). Uraian tersebut menunjukkan bahwa peraturan ini tidak memenuhi syarat keempat dari keadilan horizontal, yaitu adanya *personal exemption*.

Syarat terakhir yang dituntut agar terpenuhi keadilan horizontal adalah *equal treatment for the equals*, wajib pajak yang berada dalam kondisi sama diperlakukan sama, yakni seluruh penghasilan yang memenuhi definisi penghasilan, apabila jumlahnya sama, dikenakan pajak dengan tarif pajak sama, tanpa membedakan jenis penghasilan atau sumber penghasilan. Beban pajak atas orang-orang yang jumlah besar penghasilannya dan besar tanggungannya sama adalah sama. Jika kedua pengertian itu digabung, maka disimpulkan bahwa semua Wajib Pajak yang mendapatkan penghasilan yang sama dengan jumlah tanggungan sama beban pajaknya adalah sama, tanpa membedakan jenis penghasilan dan sumber penghasilan.

Pajak Penghasilan pasal 25 sebesar 2% dari peredaran usaha dan diperlakukan sebagai pelunasan pajak terutang diterapkan hanya bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki dua tempat usaha atau lebih. Sedangkan Wajib Pajak orang pribadi yang hanya memiliki satu tempat usaha bukan merupakan subyek pajak yang dituju oleh peraturan ini, walaupun jenis usaha ataupun barang yang diperdagangkan sama. Wajib Pajak orang pribadi yang hanya memiliki satu tempat usaha menghitung pajaknya dengan cara penghitugan pajak biasa, di mana tarif pajak dikenakan atas penghasilan

neto, baik yang dihitung menggunakan norma penghitungan penghasilan neto, maupun yang menggunakan pembukuan, setelah dikurangi dengan PTKP. Berikut ini akan diberikan ilustrasi penghitungan pajak atas Wajib Pajak A yang merupakan orang pribadi pengusaha tertentu dengan Wajib Pajak B yang bukan merupakan orang pribadi pengusaha tertentu. Agar dapat memberikan perbandingan yang jelas, kedua Wajib Pajak sama-sama menjalankan usaha perdagangan alat elektronik, dengan status belum menikah dan tidak ada tanggungan.

Tabel 4.1. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara Wajib Pajak A (Orang Pribadi Pengusaha Tertentu) dengan Wajib Pajak B (bukan orang pribadi pengusaha tertentu)

	WP A	WP B
Omset	80.000.000	80.000.000
Norma penghitungan	-	30%
Penghasilan neto	-	24.000.000
PTKP	-	13.200.000
Penghasilan Kena Pajak	-	10.800.000
Pajak Penghasilan	1.600.000	540.000

Sumber : Hasil olahan peneliti

Pada ilustrasi tersebut Wajib Pajak B menggunakan norma penghitungan penghasilan neto karena pada kenyataannya sebagian besar wajib pajak orang pribadi yang bergerak dalam bidang usaha perdagangan eceran dengan omset di bawah Rp 1.800.000.000,- menggunakan norma penghitungan penghasilan neto. Norma penghitungan penghasilan neto sebesar sebesar 30% adalah norma penghitungan penghasilan neto bagi perdagangan eceran barang-barang elektronik.

Dari ilustrasi tersebut tampak bahwa dengan omset sama, yakni sebesar Rp 80.000.000,- pajak penghasilan hasil penghitungan biasa (yakni yang harus dibayar oleh Wajib Pajak B) lebih kecil daripada pajak penghasilan hasil pengenaan 2% dari omset (yang harus dibayar oleh Wajib Pajak A).

Selanjutnya ilustrasi berikut akan menunjukkan perbandingan pajak penghasilan yang terutang oleh Wajib Pajak Orang Pribadi Pengusaha Tertentu dengan menggunakan tarif 2% dari peredaran bruto dengan pajak penghasilan yang terutang oleh Wajib Pajak orang pribadi yang bukan pengusaha tertentu, dengan usaha yang sama dan status sama (tidak menikah dan tanpa tanggungan), pada berbagai tingkat penghasilan. Cara penghitungan sama dengan ilustrasi pada tabel 4.1. di atas.

Tabel 4.2. Perbandingan perhitungan pajak penghasilan dengan menggunakan tarif 2% dari omset (A) dengan tarif progresif dari penghasilan neto (B)

Omset	A	B
50.000.000	1.000.000	90.000
80.000.000	1.600.000	540.000
100.000.000	2.000.000	840.000
200.000.000	4.000.000	3.430.000
225.000.000	4.500.000	4.395.000
229.000.000	4.580.000	4.575.000
230.000.000	4.600.000	4.620.000
235.000.000	4.700.000	4.845.000
250.000.000	5.000.000	5.520.000
300.000.000	6.000.000	7.770.000
400.000.000	8.000.000	12.950.000
500.000.000	10.000.000	20.450.000
600.000.000	12.000.000	27.950.000
1.000.000.000	20.000.000	66.630.000
1.790.000.000	35.800.000	149.580.000

Sumber : Hasil olahan peneliti

Tampak dari ilustrasi di atas bahwa pada seluruh tingkat penghasilan pajak yang harus dibayar dengan menggunakan kedua cara perhitungan tersebut berbeda. Sampai dengan omset sekitar Rp 230.000.000,- pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dengan menggunakan tarif 2% dari omset lebih besar daripada pajak yang terutang oleh Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak termasuk orang pribadi pengusaha tertentu dengan cara perhitungan normal. Perbedaan tersebut semakin besar pada omset yang lebih kecil. Sebaliknya, mulai dari omset sebesar Rp 230.000.000,- pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dengan menggunakan tarif 2% dari omset lebih kecil daripada pajak yang terutang oleh Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak termasuk orang pribadi pengusaha tertentu dengan cara perhitungan normal. Perbedaan tersebut semakin besar pada omset yang lebih besar. Titik balik di mana penghitungan pajak dengan menggunakan tarif 2% dari peredaran bruto lebih menguntungkan daripada penghitungan pajak dengan cara normal (pada ilustrasi di atas Rp 230.000.000,-) akan semakin meningkat pada kondisi tanggungan Wajib Pajak lebih banyak. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan ini merugikan orang pribadi pengusaha tertentu dengan omset yang kecil, sebaliknya menguntungkan orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki omset besar. Ilustrasi tersebut menunjukkan bahwa Wajib Pajak dengan besar penghasilan dan jumlah tanggungan sama harus menanggung beban pajak yang berbeda, dan menimbulkan ketidakadilan bagi kedua pihak, baik Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu maupun Wajib Pajak Orang Pribadi yang tidak termasuk orang pribadi pengusaha tertentu. Selisih yang besar antara pajak yang harus dibayar Wajib Pajak A dan Wajib Pajak B yang berada dalam kondisi sama menunjukkan bahwa peraturan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 sebesar 2% dari peredaran usaha adalah sangat tidak adil.

Selanjutnya Pajak Penghasilan pasal 25 sebesar 2% dari peredaran usaha diperlakukan sebagai pelunasan pajak terutang (sebagai pajak final) hanya bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang semata-mata menerima penghasilan dari usaha perdagangannya. Sementara bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki penghasilan lain, maka pajak terutangnya dihitung dengan menggunakan cara penghitungan biasa, untuk

kemudian pembayaran pajak penghasilan pasal 25 tersebut diperlakukan sebagai kredit pajak. Dengan perkataan lain, penghasilan yang diperoleh dari hasil perdagangan di dua atau lebih tempat usaha pada akhirnya akan dihitung dengan menggunakan cara perhitungan normal. Sebagai perbandingan atas hasil penghitungan dengan menggunakan dua cara ini, akan diberikan ilustrasi berikut.

Perhitungan yang akan dibandingkan adalah pajak yang harus dibayar oleh Wajib Pajak A, yang merupakan orang pribadi pengusaha tertentu yang hanya bergerak di bidang perdagangan tekstil, dan Wajib Pajak B, yang merupakan orang pribadi pengusaha tertentu yang selain bergerak di bidang perdagangan tekstil juga memberikan jasa pengangkutan.

Tabel 4.3. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara Wajib Pajak A (Orang Pribadi Pengusaha Tertentu tanpa penghasilan lain) dengan Wajib Pajak B (orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki penghasilan lain)

	WP A	WP B
Omset perdagangan	150.000.000	100.000.000
Omset jasa pengiriman	-	50.000.000
Total omset	150.000.000	150.000.000
Norma usaha perdagangan	-	30%
Norma usaha jasa pengiriman	-	30%
Penghasilan neto	-	45.000.000
PTKP	-	13.200.000
Penghasilan kena pajak	-	31.800.000
Pajak terutang	3.000.000	1.930.000
Kredit pajak	-	2.000.000
Kurang (lebih) bayar	-	(70.000)

Sumber : Hasil olahan peneliti

Pada ilustrasi tersebut terlihat bahwa pajak yang terutang oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki penghasilan lain (Wajib Pajak B) lebih kecil daripada pajak yang terutang oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang tidak memiliki penghasilan lain (Wajib Pajak A). Pajak yang terutang oleh Wajib Pajak B bahkan lebih kecil daripada pajak penghasilan pasal 25 yang telah dibayar sebesar 2% dari Rp 100.000.000,- yang merupakan omset dari perdagangan tekstil. Karena pembayaran pajak penghasilan pasal 25 atas omset perdagangan tersebut diperlakukan sebagai kredit pajak, maka

kelebihan pembayaran pajak tersebut pada akhir tahun pajak dapat direstitusi. Sementara pajak penghasilan pasal 25 yang telah dibayar oleh Wajib Pajak A dengan jumlah lebih besar daripada yang dibayar oleh Wajib Pajak B diperlakukan sebagai pelunasan pajak terutang.

Sebaliknya, pada tingkat penghasilan yang lebih tinggi, Wajib Pajak B harus membayar pajak dengan jumlah yang lebih besar, seperti terlihat pada ilustrasi berikut :

Tabel 4.4. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara Wajib Pajak A (Orang Pribadi Pengusaha Tertentu tanpa penghasilan lain) dengan Wajib Pajak B (orang pribadi pengusaha tertentu yang memiliki penghasilan lain)

	WP A	WP B
Omset perdagangan	500.000.000	400.000.000
Omset jasa pengiriman	-	100.000.000
Total omset	500.000.000	500.000.000
Norma usaha perdagangan	-	30%
Norma usaha jasa pengiriman	-	30%
Penghasilan neto	-	150.000.000
PTKP	-	13.200.000
Penghasilan kena pajak	-	136.800.000
Pajak terutang	10.000.000	20.450.000
Kredit pajak	-	8.000.000
Kurang (lebih) bayar	-	12.450.000

Sumber : Hasil olahan peneliti

Dua ilustrasi di atas menunjukkan bahwa Wajib Pajak yang sama-sama merupakan Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, yang memiliki penghasilan sama, harus menanggung beban pajak yang berbeda hanya karena salah satu Wajib Pajak tersebut memiliki penghasilan lain. Ini menunjukkan tidak adanya pemenuhan syarat *equal for the equals*.

Dalam kaitannya dengan penghasilan lain, harus terdapat peraturan yang mengatur secara jelas apa yang dimaksud dengan penghasilan lain. Misalnya suatu toko penjualan handphone yang juga menerima jasa perbaikan handphone. Harus jelas apakah penerimaan dari jasa perbaikan tersebut dapat dikategorikan penghasilan lain atau tidak. Jika tidak ada kejelasan mengenai definisi penghasilan lain, Wajib Pajak dapat menjadikan aturan ini sebagai celah untuk mengecilkan pajak terutang. Seperti dapat dilihat di tabel 4.4. bahwa pada omset yang besar, pajak terutang lebih kecil jika menggunakan tarif 2% dari omset. Sebagai contoh, jika suatu toko handphone dengan omset besar juga melakukan jasa perbaikan. Tanpa adanya kejelasan mengenai definisi penghasilan lain, jasa perbaikan tersebut tidak akan diperlakukan sebagai penghasilan lain, melainkan disatukan sebagai omset yang dikenakan pajak penghasilan dengan tarif 2%.

Seperti telah dibahas sebelumnya, bahwa yang dijadikan patokan kemampuan untuk membayar (*ability-to-pay*) adalah jumlah penghasilan neto, yaitu penghasilan yang diperoleh setelah mengeluarkan seluruh unsur biaya. Ilustrasi berikut menggambarkan dua Wajib Pajak yang memiliki peredaran usaha sama tetapi karena jenis barang yang diperdagangkan berbeda maka penghasilan neto yang dihasilkan berbeda. Wajib Pajak A adalah orang pribadi pengusaha tertentu yang bergerak di bidang perdagangan tekstil, sedangkan Wajib Pajak B adalah orang pribadi pengusaha tertentu yang bergerak di bidang perdagangan handphone. Keduanya menggunakan pembukuan karena omsetnya lebih dari Rp 1.800.000.000,-

Pada ilustrasi berikut tampak bahwa dua Wajib Pajak yang memiliki penghasilan neto berbeda harus membayar pajak dengan jumlah yang sama jika menggunakan cara penghitungan pajak sesuai dengan peraturan ini, yakni 2% dari omset, karena omset yang mereka miliki sama. Padahal jika perhitungan dilakukan dengan menggunakan cara biasa, pajak yang terutang oleh Wajib Pajak B (yang memiliki penghasilan neto lebih kecil) jauh lebih kecil daripada yang harus dibayar oleh Wajib Pajak A. Dengan menghitung pajak sebesar 2% dari omset, maka Wajib Pajak A akan membayar pajak jauh lebih kecil daripada yang seharusnya dibayar jika menggunakan cara perhitungan biasa dengan tarif normal, sedangkan Wajib pajak B harus membayar lebih besar. Dengan

perkataan lain, kebijakan ini menguntungkan bagi orang pribadi pengusaha tertentu dengan jenis barang dagangan yang tingkat keuntungannya tinggi, dan sebaliknya merugikan bagi orang pribadi pengusaha tertentu dengan jenis barang dagangan yang tingkat keuntungannya rendah. Hal ini juga menunjukkan adanya ketidakadilan dari kebijakan ini.

Tabel 4.5. Perbandingan Perhitungan Pajak terutang antara dua Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dengan omset sama tetapi penghasilan neto berbeda

	Tarif normal		Tarif 2% dari omset	
	WP A	WP B	WP A	WP B
Peredaran usaha HPP dan biaya lain	2,000,000,000	2,000,000,000	2,000,000,000	2,000,000,000
Penghasilan neto	1,400,000,000	1,800,000,000	-	-
PTKP Penghasilan kena pajak	600,000,000	200,000,000	-	-
PPh terutang	13,200,000	13,200,000	-	-
	586,800,000	186,800,000	-	-
	171,630,000	32,950,000	40,000,000	40,000,000

Sumber : Hasil olahan peneliti

Dari beberapa ilustrasi di atas, dapat disimpulkan bahwa pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu sebesar 2% dari peredaran usaha tidak memenuhi syarat keadilan horizontal yang kelima, yaitu *equal treatment for the equals*.

Selain harus memenuhi syarat keadilan horizontal, suatu kebijakan pajak juga harus memenuhi dua syarat keadilan vertikal. Syarat yang pertama yaitu *unequal treatment for the unequals*. Asas keadilan vertikal terpenuhi apabila wajib pajak yang mempunyai tambahan kemampuan ekonomis yang berbeda diperlakukan tidak sama. Syarat ini menyatakan bahwa yang membedakan besarnya tarif adalah jumlah seluruh penghasilan atau jumlah seluruh tambahan kemampuan ekonomis, bukan karena sumber penghasilan atau perbedaan jenis penghasilan.

Pada kebijakan ini, tarif dikenakan secara seragam (*flat*) pada seluruh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dari penghasilan yang diperolehnya dari perdagangan di beberapa tempat usaha. Berapapun tambahan kemampuan ekonomis yang diterima, tidak ada perbedaan besarnya tarif pengenaan pajak, sepanjang penghasilan yang diperolehnya semata-mata berasal dari usaha perdagangan tersebut. Tarif *flat* yang ditetapkan oleh kebijakan ini menyalahi peraturan Undang-undang yang mengatur pengenaan tarif secara progresif untuk golongan penghasilan yang berbeda. Tetapi jika Wajib Pajak tersebut memiliki sumber penghasilan lain yang tidak dikenakan pajak yang bersifat final, maka penghitungan pajak dilakukan dengan menggunakan tarif progresif sesuai Undang-undang. Ilustrasi mengenai hal ini dapat dilihat pada tabel 4.3 dan 4.4 di atas.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa besarnya tarif untuk penghitungan pajak penghasilan ditentukan oleh sumber penghasilan Wajib Pajak. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijakan ini tidak memenuhi syarat pertama keadilan vertikal.

Syarat kedua keadilan vertikal yang harus dipenuhi oleh suatu kebijakan pajak adalah *progression*, yaitu apabila jumlah penghasilan seorang Wajib Pajak lebih besar, maka dia harus membayar pajak lebih besar dengan menerapkan tarif pajak yang persentasenya lebih besar. Syarat ini sesuai dengan yang dikemukakan oleh Rosen dalam Mansury (2002, 16) bahwa beban pajak harus dibagi secara adil kepada orang-orang dengan tingkat kemampuan membayar yang berbeda.

Tarif progresif yang dianut oleh Undang-undang Pajak Penghasilan Indonesia sebenarnya sudah mengakomodir hal ini. Ilustrasi berikut menggambarkan bahwa dengan melakukan penghitungan pajak dengan menggunakan cara biasa (tarif progresif sesuai pasal 17 Undang-undang Pajak Penghasilan), maka dengan semakin meningkatnya penghasilan Wajib Pajak maka pajak yang harus ditanggungnya meningkat pula secara persentase.

Tabel 4.6. Persentase beban pajak yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak pada berbagai tingkat penghasilan jika pajak dihitung dengan menggunakan tarif progresif (asumsi penghasilan neto 30%)

Omset	Penghasilan Neto	PTKP	Penghasilan Kena Pajak	Pajak Terutang	Persentase dari omset
1.800.000.000	540.000.000	13.200.000	526.800.000	150.630.000	8,37%
1.500.000.000	450.000.000	13.200.000	436.800.000	119.130.000	7,94%
1.000.000.000	300.000.000	13.200.000	286.800.000	66.630.000	6,66%
800.000.000	240.000.000	13.200.000	226.800.000	45.630.000	5,70%
500.000.000	150.000.000	13.200.000	136.800.000	20.450.000	4,09%
300.000.000	90.000.000	13.200.000	76.800.000	7.770.000	2,59%
200.000.000	60.000.000	13.200.000	46.800.000	3.430.000	1,72%
100.000.000	30.000.000	13.200.000	16.800.000	840.000	0,84%

Sumber : Hasil olahan peneliti

Sebaliknya kebijakan ini menerapkan tarif yang sama (*flat rate*) pada semua tingkat penghasilan yang diperoleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, yaitu sebesar 2% dari peredaran usaha, selama Wajib pajak tersebut semata-mata memperoleh penghasilan dari usahanya ini. Tarif ini tetap digunakan walaupun Wajib Pajak tersebut memiliki omset yang besar, yang jika dihitung dengan menggunakan tarif progresif dapat menghasilkan pajak terutang yang jauh lebih besar. Ilustrasi mengenai hal ini dapat dilihat pada tabel 4.5. Pajak yang dibayar oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dengan omset besar lebih kecil daripada yang seharusnya menjadi bebannya jika dihitung dengan menggunakan tarif progresif. Kesamaan tarif bagi semua tingkat penghasilan akan mengakibatkan ketidakadilan bagi orang pribadi pengusaha tertentu dengan omset kecil (lihat tabel 4.2). Ketidakadilan ini dapat digambarkan dalam ilustrasi berikut, yang membandingkan antara persentase beban pajak yang seharusnya ditanggung oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu tanpa tanggungan jika pajak dihitung dengan tarif progresif dengan persentase beban pajak yang ditanggung jika menggunakan tarif 2%.

Tabel 4.7. Perbandingan persentase beban pajak yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak pada berbagai tingkat penghasilan jika pajak dihitung dengan menggunakan tarif progresif (asumsi penghasilan neto 30%) dan tarif *flat* 2% dari omset

Omset	Pajak Terutang	Persentase dari omset	Pajak Terutang	Persentase dari omset	Selisih persentase
1.800.000.000	150.630.000	8,37%	36.000.000	2%	6,37%
1.500.000.000	119.130.000	7,94%	30.000.000	2%	5,94%
1.000.000.000	66.630.000	6,66%	20.000.000	2%	4,66%
800.000.000	45.630.000	5,70%	16.000.000	2%	3,70%
500.000.000	20.450.000	4,09%	10.000.000	2%	2,09%
300.000.000	7.770.000	2,59%	6.000.000	2%	0,59%
200.000.000	3.430.000	1,72%	4.000.000	2%	-0,29%
100.000.000	840.000	0,84%	2.000.000	2%	-1,16%

Sumber : Hasil olahan peneliti

Ilustrasi tersebut menunjukkan bahwa semakin besar omset, seharusnya persentase pajak yang harus ditanggung oleh Wajib Pajak lebih besar pula. Tetapi dengan penerapan peraturan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 sebesar 2% dari omset, maka pada omset berapapun persentase beban pajak yang ditanggung oleh Wajib Pajak tetap. Keadaan ini memberikan keuntungan lebih bagi Wajib Pajak dengan omset yang lebih besar. Semakin besar omset, maka keuntungan yang diperoleh semakin besar juga, sebagaimana ditunjukkan pada kolom selisih persentase. Sebaliknya pada Wajib Pajak dengan omset rendah, kebijakan ini menyebabkan kerugian, karena persentase beban pajak yang harus dibayar lebih besar dari yang seharusnya. Kerugian ini akan lebih besar pada Wajib Pajak dengan omset yang lebih kecil, sebagaimana ditunjukkan pada kolom selisih persentase. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 pada Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu tidak bersifat progresif, yang merupakan syarat keadilan vertikal.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa seluruh syarat keadilan, baik keadilan horizontal maupun vertikal tidak dipenuhi oleh kebijakan ini. Dengan demikian kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 atas orang pribadi pengusaha tertentu dengan tarif *flat* sebesar 2% dari peredaran usaha tidak memenuhi asas keadilan.

Sehubungan dengan hasil wawancara dengan Wajib Pajak yang menyatakan bahwa tingkat marjin yang diperoleh dari hasil perdagangan adalah lebih kecil daripada asumsi tingkat marjin yang digunakan dalam menetapkan prosentase Pajak Penghasilan sebesar 2% tersebut, berikut ilustrasi perhitungan mengenai marjin yang harus diperoleh jika pajak penghasilan yang dibayar adalah sebesar 2% dari omset.

Tabel 4.8. Perhitungan asumsi profit margin yang harus diperoleh jika pajak penghasilan yang dibayar adalah sebesar 2% dari omset (pada berbagai tingkat omset)

Omset	PPh Tarif 2%	Marjin	Penghasilan neto	PKP	PPh Tarif umum
100,000,000	2,000,000	46.0%	46,000,000	32,800,000	2,030,000
200,000,000	4,000,000	32.5%	65,000,000	51,800,000	4,020,000
250,000,000	5,000,000	28.7%	71,750,000	58,550,000	5,032,500
300,000,000	6,000,000	26.5%	79,500,000	66,300,000	6,195,000
500,000,000	10,000,000	21.0%	105,000,000	91,800,000	10,020,000
700,000,000	14,000,000	17.7%	123,900,000	110,700,000	13,925,000
800,000,000	16,000,000	16.6%	132,800,000	119,600,000	16,150,000
1,000,000,000	20,000,000	14.9%	149,000,000	135,800,000	20,200,000

Sumber : Hasil olahan penulis

Dari ilustrasi tersebut tampak bahwa pada omset di bawah Rp 500.000.000,- maka *profit margin* yang harus diperoleh agar Pajak Penghasilan yang dikenakan sebesar lebih kurang 2% dari omset adalah lebih dari 21%. Dari hasil wawancara dengan Wajib Pajak, diketahui bahwa pada omset kecil, *profit*

margin yang diperoleh rata-rata sebesar 15% sampai dengan 20%. Sekali lagi hal ini menunjukkan bahwa pengenaan pajak penghasilan sebesar 2% dari omset merugikan bagi Wajib Pajak Orang Pribadi pengusaha tertentu yang tergolong kecil. Sebaliknya bagi Wajib Pajak Orang Pribadi pengusaha tertentu yang memiliki omset besar kebijakan ini menguntungkan, karena *profit margin* yang sebenarnya diterima lebih besar daripada *profit margin* yang harus diperoleh agar Pajak Penghasilan yang dikenakan sebesar lebih kurang 2%. Analisis ini menunjukkan bahwa kebijakan pengenaan pajak penghasilan sebesar 2% dari omset adalah tidak adil.

Seperti telah disinggung di awal, bahwa pengenaan pajak penghasilan pasal 25 bagi orang pribadi pengusaha tertentu ini sebenarnya adalah suatu bentuk *presumptive taxation*. Penghitungan pajak sebesar 2% dari peredaran usaha bagi seluruh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu ini termasuk jenis *exclusive presumption* yang oleh Thuronyi (1999: vol1, 4) termasuk dalam kategori metode *presumptive* yang tidak dapat dibantah (*irrebuttable*) oleh pembayar pajak, dalam arti Wajib Pajak tidak dapat mengajukan keberatan atas pengenaan pajak ini. Thuronyi (1993, 4) mengungkapkan bahwa jenis *exclusive presumption* memiliki kelemahan dalam hal keadilan. Pembayar pajak dengan jumlah penghasilan aktual yang secara substansial berbeda harus membayar pajak dalam jumlah yang sama jika dasar pengenaan pajak anggapannya sama. Pernyataan Thuronyi tersebut mendukung hasil analisis di atas, bahwa kebijakan ini melanggar asas keadilan.

Tujuan metode *presumptive* ini adalah memberikan metode alternatif dalam menilai kewajiban pajak bagi pembayar pajak yang tidak menyelenggarakan pembukuan yang baik. Thuronyi juga mengingatkan agar Wajib Pajak dengan penghasilan tinggi dan yang semestinya dapat menyelenggarakan pembukuan dengan baik tidak menggunakan metode ini. Masalah serius dalam penerapan metode ini menurut Bird dan Wallace adalah bagaimana menjaga agar perusahaan sedang dan besar tidak berada dalam sistem perpajakan *presumptive*. Selain itu harus dipastikan bahwa mereka yang telah berada dalam sistem perpajakan biasa tidak lagi menggunakan metode ini. Selanjutnya Bird dan Wallace (1993, 19) menyarankan penggunaan *threshold* untuk membatasi pihak-pihak yang berhak berada dalam sistem ini. Jika Wajib

Pajak telah berada di atas batasan, maka Wajib Pajak tersebut seharusnya sudah menggunakan perhitungan perpajakan normal.

Sebenarnya kebijakan norma penghitungan penghasilan neto yang dianut sistem perpajakan Indonesia juga mensyaratkan adanya batasan maksimal peredaran usaha untuk dapat menggunakan norma penghitungan penghasilan neto, yakni sebesar Rp 1.800.000.000,-. Tetapi pada kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25, tarif pajak sebesar 2% dari omset diterapkan kepada seluruh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu tanpa ada batasan maksimal penghasilan atau peredaran usaha. Tidak adanya batasan ini menyebabkan pengusaha yang telah tergolong pengusaha besar – misalnya memiliki banyak tempat usaha dengan omset besar – tetap menghitung pajak terutangnya dengan menggunakan metode ini karena masih dapat digolongkan ke dalam Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu. Hal ini menyebabkan Wajib Pajak yang memiliki omset di atas Rp 1.800.000.000,-, yang seharusnya telah menyelenggarakan pembukuan dan menghitung pajaknya dengan menggunakan tarif normal sesuai Undang-undang, kembali menggunakan perhitungan pajak dengan metode *presumptive*. Hal ini menunjukkan kegagalan kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 pada Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, seperti yang dikemukakan Bird dan Wallace (1993, 21) bahwa sistem pemajakan *presumptive* dinilai gagal jika adanya sistem ini mendorong pembayar pajak yang sebelumnya merupakan bagian sistem perpajakan reguler untuk pindah menggunakan metode ini.

Dalam penerapannya, Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang melakukan pembayaran pajak penghasilan pasal 25 hanya 35 Wajib Pajak atau sekitar 16% dari 222 Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang terdaftar di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua. Dari jumlah tersebut yang melakukan pembayaran pajak penghasilan pasal 25 sesuai dengan ketentuan yakni 2% dari omset hanya 5 orang atau sekitar 2%.. Sebesar 30 Wajib Pajak yang lain membayar pajak penghasilan pasal 25 dengan jumlah yang sama setiap bulan, yang berkisar antara Rp 25.000,- sampai dengan Rp 150.000,-, yang tidak didasarkan pada omset.

Dari data tersebut serta hasil wawancara baik dengan fiskus maupun Wajib Pajak, disimpulkan bahwa penerapan kebijakan pengenaan pajak

penghasilan pasal 25 terhadap Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dapat dikatakan belum berjalan. Wajib Pajak yang melaksanakan kewajiban pembayaran pajak penghasilan pasal 25 sesuai ketentuan bagi orang pribadi pengusaha tertentu sangat sedikit. Sementara yang lain membayar pajak penghasilan pasal 25 dengan jumlah tidak sesuai ketentuan ini. Sebagian besar yang lain bahkan sama sekali tidak melakukan kewajiban ini. Perbedaan jumlah pajak penghasilan pasal 25 yang dibayar atau bahkan tidak dibayar ini merupakan ketidakadilan, karena Wajib Pajak yang memiliki kondisi sama membayar pajak dengan cara perhitungan yang berbeda, bahkan ada yang tidak membayar.

Hal ini menunjukkan adanya ketidakpatuhan Wajib Pajak. Ketidakpatuhan yang ada adalah berupa tidak dibayar dan dilaporkannya pajak penghasilan pasal 25 serta pembayaran pajak penghasilan pasal 25 dengan jumlah yang tidak sesuai dengan aturan yang berlaku. Berikut akan dijabarkan analisis mengenai penyebab ketidakpatuhan tersebut.

Tarif pajak dipandang oleh Suandi sebagai salah satu faktor penyebab tidak patuhnya Wajib Pajak. Pandangan ini didukung oleh Brooks yang mengemukakan teori kepatuhan menurut ilmu ekonomi. Menurut teori ini seseorang dapat menjadi tidak patuh terhadap hukum pajak karena bersikap rasional dengan mengevaluasi biaya dan manfaat dari setiap tindakan mereka. Salah satu variabel yang termasuk dalam teori ini adalah tarif pajak. Pendapat para ahli ini sesuai dengan hasil wawancara dengan para Wajib Pajak yang tidak patuh bahwa ketidakpatuhan mereka antara lain disebabkan oleh pengenaan tarif yang tinggi, yang tidak sebanding dengan keuntungan yang diperoleh.

Menurut Suandi kepatuhan Wajib Pajak juga dipengaruhi oleh ada tidaknya sanksi bagi pelanggar. Sanksi perpajakan yang ringan akan meningkatkan ketidakpatuhan Wajib Pajak. Tindakan yang tidak tegas terhadap ketidakpatuhan merupakan indikator hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap sistem perpajakan (Zain: 2005, 26), yang akhirnya akan mengurangi kepatuhan Wajib Pajak.

Administrasi pajak seharusnya mampu mendorong kepatuhan Wajib Pajak secara sukarela. Sedangkan menurut Silvani kepatuhan sukarela dapat

ditingkatkan apabila administrasi perpajakan berhasil menetapkan bahwa ketidakpatuhan dapat terdeteksi dan denda dapat diterapkan secara efektif. Bahkan di negara-negara dengan tingkat ketidakpatuhan yang relatif tinggi, kemampuan administrasi perpajakan untuk mengenakan sanksi perpajakan mungkin merupakan kunci untuk mengurangi tingkat ketidakpatuhan. Suandi juga menunjuk bahwa pelaksanaan sanksi secara konsisten, konsekuen dan tanpa pandang bulu merupakan hal yang dapat meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak. Brooks juga menyarankan bahwa untuk meningkatkan kepatuhan, salah satu aspek yang harus diakomodir oleh administrasi perpajakan adalah pengenaan sanksi. Bird dan Oldman juga menyarankan adanya desain dan penerapan struktur sanksi sebagai salah satu cara mengatasi masalah ketidakpatuhan Wajib Pajak.

Silvani mengemukakan bahwa administrasi pajak yang efektif seharusnya dapat mengatasi hal-hal yang menyebabkan perbedaan antara Wajib Pajak yang terdaftar dengan yang menyampaikan SPT. Selanjutnya sistem *self assessed* lebih efektif sepanjang administrasi pajak di negara tersebut memfokuskan kemampuannya dalam mengidentifikasi dan menangani Wajib Pajak yang tidak patuh.

Dalam penerapan kebijakan pengenaan PPh Pasal 25 bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Jakarta Gambir Dua, berdasarkan hasil wawancara dengan fiskus dan Wajib Pajak, terdapat kelemahan dalam pemberian sanksi bagi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang tidak patuh. Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang sama sekali tidak melaksanakan kewajiban pembayaran dan pelaporan PPh pasal 25 tidak dikenakan sanksi apapun. Sanksi hanya diberikan pada Wajib Pajak yang telah melaksanakan kewajiban pembayaran dan pelaporan pajak penghasilan pasal 25 yang pada suatu masa lalai melakukan kewajibannya. Itu pun belum mencakup sanksi atas selisih jumlah yang dibayar dengan yang seharusnya dibayar.

Alasan yang dikemukakan Kepala Kantor bahwa pihak kantor pajak mengalami dilematis dalam menerapkan sanksi terhadap Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang tidak patuh merupakan ketidakadilan. Karena sanksi tersebut tetap diberikan bagi Wajib Pajak lain yang tidak memenuhi

peraturan. Hal seperti ini dapat menimbulkan diskriminasi pajak, yang juga merupakan indikator hilangnya kepercayaan masyarakat. Diskriminasi ini melanggar prinsip administrasi pajak yang dikemukakan Blijswijk dkk bahwa administrasi perpajakan harus memastikan keseragaman penerapan dan implementasi aturan-aturan perpajakan (*equality before the law*). Sementara dalam penerapan kebijakan ini tidak terdapat keseragaman antara Wajib Pajak yang satu dengan yang lain. Ketidakteraturan tersebut diperparah dengan tidak adanya sanksi bagi Wajib Pajak yang tidak melaksanakan ketentuan ini. Ketidakteraturan penerapan tersebut sudah pasti merupakan bentuk ketidakadilan dalam implementasi.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa lemahnya penerapan sanksi dan diskriminasi penerapan kebijakan tersebut menimbulkan ketidakadilan dan merupakan penyebab lain dari ketidakpatuhan Wajib Pajak.

Berkaitan dengan pengenaan sanksi adalah pelaksanaan pengawasan pemenuhan kewajiban Wajib Pajak. Pengawasan terhadap Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, yang sebagian besar merupakan wajib pajak kecil, tidak perlu dilakukan setiap saat, melainkan dapat dilakukan setiap enam bulan atau satu tahun sekali (Silvani: 1992, 281). Dengan cara pengawasan seperti ini, fiskus dapat menggunakan waktu yang lain untuk mengawasi Wajib Pajak yang relatif besar. Jika pengawasan dilakukan, walaupun tidak setiap bulan, dapat memperkecil peluang tidak terdeteksinya Wajib Pajak tidak patuh, karena besarnya peluang tidak terdeteksinya ketidakpatuhan Wajib Pajak, menurut Brooks dapat meningkatkan ketidakpatuhan Wajib Pajak.

Pernyataan Kepala Seksi Ekstensifikasi yang menyatakan bahwa pengawasan sulit dilakukan karena pada waktu melakukan registrasi Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu ini ke dalam sistem komputer tidak dicantumkan kewajiban Pajak Penghasilan Pasal 25nya menunjukkan sistem informasi yang tidak efektif. Tidak tercantumnya kewajiban PPh pasal 25 pada register Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu akan menyulitkan dalam pengawasannya. Hal ini sebenarnya berkaitan pula dengan lemahnya pemberian sanksi kepada Wajib Pajak yang tidak patuh. Sementara sistem informasi yang efektif merupakan kunci terselenggaranya pemungutan pajak secara adil.

Dengan demikian ketiadaan sistem informasi yang efektif akan menyebabkan pemungutan pajak menjadi tidak adil.

Untuk memperkecil ketimpangan antara pajak yang dilaporkan Wajib Pajak dengan potensi pajak yang ada, diperlukan pemeriksaan pajak (audit) terhadap Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu sebagai salah satu bentuk pengawasan. Bird dan Oldman juga menyarankan adanya prosedur audit untuk mengurangi masalah ketidakpatuhan Wajib Pajak. Dengan adanya pemeriksaan, maka jumlah pajak penghasilan pasal 25 yang seharusnya dibayar oleh Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dapat diketahui. Data pemeriksaan menunjukkan bahwa belum ada Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu yang diaudit oleh pemeriksa pajak. Tidak adanya pemeriksaan atas Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu dapat membuat Wajib Pajak merasa bahwa peluang terungkapnya ketidakpatuhan yang dilakukan kecil. Sementara jika orang-orang percaya bahwa ketidakpatuhan akan terungkap dan atasnya akan dikenakan sanksi, hal ini akan membawa *deterrent effect* (efek jera) bagi yang lain, sehingga Wajib Pajak yang semula tidak patuh akan berusaha melaksanakan kewajibannya sesuai peraturan. Dengan dilaksanakannya peraturan oleh semua Wajib Pajak secara seragam, tentu akan meningkatkan keadilan dalam implementasi peraturan ini, karena seluruh Wajib Pajak yang berada dalam kondisi sama, melaksanakan kewajiban perpajakan yang sama.

Dari seluruh uraian di atas dapat dikatakan bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) dalam implementasi kebijakan pengenaan pajak penghasilan pasal 25 terhadap wajib pajak orang pribadi pengusaha tertentu belum berjalan dengan baik.

Di samping masalah *law enforcement* yang rendah, ketidaktahuan Wajib Pajak mengenai peraturan ini juga dapat menjadi penyebab tidak dilaksanakannya peraturan ini. Ketidaktahuan ini disebabkan kurangnya informasi yang diterima Wajib Pajak. Sementara Yudkin (1971, 80) telah menegaskan bahwa salah satu perlindungan bagi hak Wajib pajak adalah ketersediaan informasi mengenai peraturan pajak. Penyebaran informasi dapat dilakukan dengan melakukan penyebaran pamflet atau brosur yang berisi seluruh peraturan yang terkait dengan Wajib Pajak yang dituju, baik yang

menyangkut peraturan formal maupun material. Jika penyebaran dilakukan di ITC Roxy Mas, pamflet tersebut sebaiknya berisi segala peraturan yang berkaitan dengan Wajib Pajak orang pribadi pengusaha tertentu, yang dilengkapi pula dengan penjelasan mengenai sanksi-sanksi.

Dari seluruh penyebab ketidakpatuhan Wajib Pajak, yang paling mendasar adalah tidak adanya kesadaran Wajib Pajak mengenai pajak (*tax consciousness*). Adalah tugas dari fiskus untuk melakukan edukasi untuk meningkatkan jumlah Wajib Pajak yang patuh dengan sukarela.

